Der Anteil des Reichspräsidenten an der Regierungsbildung im Reich.

Auszug

aus einer Schrift
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der
rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Breslau.

Vorgelegt von

Wolfgang Huwe

Leutnant a. D.

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. H. Eschenhagen, K.-G., Ohlau in Schlesien.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatsw. Fakultät der Universität Breslau

Berichterstatter: Geh. Reg.-Rat Professor Dr. Helfritz.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545821_0121

Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Staatsoberhauptes vor der Revolution.

Um den Anteil des Reichspräsidenten an der Regierungsbildung klar erkennen zu können, ist es notwendig, die Organstellung des Reichspräsidenten und den ihm damit zugewiesenen Wirkungskreis näher zu betrachten. Ausgehend von dem Begriff der Souveränität im allgemeinen, über die Kompetenzregelung und damit über den Souveränitätsbegriff im besonderen im alten Kaiserreich gelangt man zu der Feststellung, daß, so wenig wie früher der Kaiser T r ä g e r der Staatsgewalt und damit der Souverän war, jetzt der Reichspräsident auch nur als I n h a b e r der Staatsgewalt in die Erscheinung tritt. Wie früher die Souveränität beim Bundesrat ruhte, ruht sie jetzt beim Nachfolger des Bundesrates in der Souveränität, beim Reichstag. Kaiser wie Reichspräsident sind lediglich Ausführungsorgane für die vom Souverän sanktionierten Beschlüsse, die aber auch nur allein durch diese Ausführungsorgane rechtswirksam für das Reich vorgenommen werden können.

Republik und Monarchie.

Durch diese sich hier ergebende Uebereinstimmung zwischen dem Kaiserreich und der jetzigen Republik war eine Stellungnahme zu beiden Staatsformen erforderlich. Bei beiden finden sich Staaten mit vereinigter Gesetzgebung und Verwaltung und auch mit getrennter Gesetzgebung und Verwaltung, wobei die angebliche Volkssouveränität nur von untergeordneter Bedeutung ist, weil Volkssouveränität nichts anderes als Parlamentsherrschaft ist. Volkssouveränität soll zwar der Inbegriff aller Demokratie sein, aber Generalwille, Gleichheit aller Menschen und Freiheit, sowie das Schicksal der Demokratie, sich durch das Prinzip der Führerlosigkeit und das Ideal der Staatlosigkeit, also der völligen Anarchie, selbst aufzuheben, führen aus sehr realen Gründen zu einer Beschränkung innerhalb der Demokratie auf doch vorhandene

sogenannte Führung durch das Parlament. Somit sind diese Staaten denen mit vereinigter Gesetzgebung und Verwaltung zuzurechnen. Als einziges, zur Zeit den Wesenskern treffendes Unterscheidungsmerkmal zwischen der Staatsform der Monarchie und der der Republik bleibt nur die Berufung in die Organstellung durch feste Thronfolgeordnung oder Wahl.

Begriff des republikanischen Staatshauptes.

Bei dem Begriff des republikanischen Staatshauptes hat man zwar zwischen dem Direktorial- und Präsidial-System zu unterscheiden. Entscheidend aber ist wiederum allein der Unterschied zwischen einem System mit getrennter Gesetzgebung und Verwaltung und mit vereinigter Gesetzgebung und Verwaltung. Daraus, daß im Deutschen Reich eine reine Parlamentsherrschaft besteht, weil die Reichsregierung durch das Vertrauenserfordernis vom Reichstag abhängig ist, der Reichspräsident aber wieder durch das unbedingte Gegenzeichnungserfordernis von der Reichsregierung abhängt, folgt, daß das Reich zwar ein Präsidialsystem besitzt, dennoch aber zu dem System der Republiken mit vereinigter Gesetzgebung und Verwaltung zu zählen ist.

Verfassungsgeschichtliche Grundlagen der Präsidentenstellung.

Die verfassungsgeschichtlichen Grundlagen der Reichspräsidentschaft sind so mannigfaltiger Art und lassen sich, was die Wahl anlangt, von den frühesten Entwicklungsstadien des Deutschen Staates als einer Rechtsgenossenschaft aller freien Volksgenossen bis zu einem gewissen Abschluß in der Frankfurter Nationalversammlung verfolgen. Aus inneren Gründen, die der Reichseinheit durch den Widerstand der Deutschen Einzelfürsten erwuchsen, fanden die Wahl und die Einrichtung eines Präsidenten als des Staatsoberhauptes in den Beschlüssen des Frankfurter Parlaments einen gewissen Niederschlag. Und gerade die Beschlüsse in der Paulskirche haben auch die Weimarer Verfassung in maßgeblicher Weise beeinflußt.

Vergleich der Struktur der verschiedenen Länder.

Die Organstellung des Reichspräsidenten und der ihm damit zugewiesene Wirkungskreis läßt sich nur aus einer

vergleichenden Darstellung der für die Verfassung in entscheidender Weise vorbildlich gewesenen verschiedenen aus- und inländischen Einrichtungen der einzelnen Staatswesen erkennen und festlegen, wobei auch die jetzige Gestalt wie die historische Entwicklung zu berücksichtigen war, denn jedes Staatswesen ist mehr oder weniger das Produkt seines geschichtlichen Werdens.

Das Deutsche Kaiserreich war ein Bundesstaat, der bis zum Föderalismus dezentralisiert, teilweise sogar im Partikularismus befangen war. Trotz dieses bundesstaatlichen Charakters beruhte das Wesen des Reiches auf der unbedingten und unumschränkten Vormachtstellung eines e i n z i g e n Bundesstaates: Preußens! Hieran wurde nichts durch verschiedene Reservatrechte anderer Bundesstaaten geändert; Suprematie Preußens, besser vielleicht Hegemonie, war der alles beherrschende Grundzug. Die Geschichte der Hohenzollern war die Geschichte Preußen-Deutschlands. Der Aufbau der Volksvertretungen war im Reich und in den Ländern verschieden. So hatte namentlich im Reich die Demokratie, in Preußen dagegen die Bureaukratie ihren Niederschlag gefunden. Ebenso zwiespältig war und ist aber auch das Gesicht der Parteien. Die Parteien rangen und ringen um die Staatsform selbst, wobei oft das Wohl des Landes nicht berücksichtigt wird. Aber obwohl der alte Reichstag keine sehr große Macht besaß, wurde doch genügend sachliche Arbeit geleistet, weil der Kaiser als Staatsoberhaupt diese Gegensätze überbrückte.

Die Nordamerikanische Union, auch ein Bundesstaat, schaltete den Partikularismus völlig aus und basierte auf einem gesunden Föderalismus, wobei den vorhandenen Verhältnissen weitgehend Rechnung getragen war, denn das eine Haus des Kongresses, der Senat, ist dazu bestimmt, den Partikularismus aufzufangen. Ermöglicht wird dem Senat diese zugedachte Rolle dadurch, daß alle Staaten gleichberechtigt sind und keiner ein Uebergewicht oder eine Vormachtstellung innehat. Und nur so war es möglich, daß dem von Deutschland auch angestrebten Unitarismus der Boden geebnet war: die Macht des Bundes ist immer stärker geworden. Ein Zweiparteiensystem beherrscht das öffentliche Leben, und diese Parteien sind als zugehörige Teile der Verfassung selbst aufzufassen. Der gesunde Streit zwischen bei-

den geht nicht um die Staatsform, an der niemand rüttelt, sondern um das Wohl des Landes. Die amerikanische Präsidentschaft ist eine rein monarchische Einrichtung, und infolge der völligen Gewaltentrennung besitzt der Präsident trotz demokratischer Einrichtungen eine größere Macht als ein konstitutioneller Monarch.

Frankreich ist das Ideal eines Einheitsstaates mit, allerdings absoluter, Parlamentsherrschaft. Dies kann sich jedoch trotz der ungeheuren Parteizerrissenheit niemals zum Schaden Frankreichs auswirken. Der Streit der Parteien geht nur teilweise um die Staatsform, denn die sogenannten Monarchisten (Royalisten) haben fast keine Bedeutung mehr. Aber mögen sich die Parteien noch so heftig befehden, sobald es das Wohl des Landes angeht, stehen selbst die staatsverneinenden Parteien treu zu Frankreich. Infolgedessen hat sich auch der Parlamentarismus bis heute zu halten vermocht, obwohl durch die verschiedenen Skandalaffairen das System in großen Mißkredit gebracht worden war. Vereinzelte Versuche zur Hebung der Macht des Präsidenten gegenüber dem Parlament endeten mit einem Siege des Parlaments.

Großbritannien ist ein Staatenbund mit Personal-, genauer Realunion. In dem Weltreich haben aber die einzelnen Dominien eine große Bedeutung, weil sie beinahe völlig unabhängig vom Mutterlande als gleichberechtigte autonome Staatswesen der britischen Staatengemeinschaft nebeneinanderstehen. Das Vereinigte Königreich ist das klassische Land des Parlamentarismus. Auch in ihm herrscht das Zweiparteiensystem, wie es zum Funktionieren des Parlamentarismus unerläßlich ist. Uebergangserscheinungen, wie die Labour-Party, die die Liberalen langsam aufsaugt und zum Verschwinden bringt, ändern nichts daran, daß auch diese Parteien als zugehörige Teile der Verfassung aufzufassen sind. Auch diese Parteien mit Einschluß der Labour-Party kämpfen nicht um die Staatsform, sondern lediglich um das Wohlergehen des Landes. Sie betrachten die vorhandene Verfassung als etwas Gegebenes, auf dessen Boden die Meinungsverschiedenheiten auszutragen sind. Nach außen herrscht, wie in der Nordamerikanischen Union oder in Frankreich unbedingte Einigkeit.

Vergleich der Stellung des Reichspräsidenten nach der jetzigen Verfassung mit den entsprechenden Einrichtungen in den verschiedenen Ländern, die zum Vorbild dienten.

Bei einem Vergleich der jetzigen Reichspräsidentschaft mit dem früheren Kaisertum ergibt sich, daß die kaiserlichen Befugnisse zum größten Teil unverändert auf den Reichspräsidenten übergegangen sind. Trotz verschiedener Einengungen zugunsten der Reichsregierung ist der Reichspräsident formal mächtiger als der Kaiser. Doch was ihm die Weimarer Verfassung auf der einen Seite an Macht gegeben hat, hat sie ihm auf der anderen Seite durch das unbedingte Gegenzeichnungserfordernis wieder genommen. Herauszugreifen sind nur Dinge, die das Staatsoberhaupt als Organ mit den anderen Staatsorganen zusammenbringen oder auch seine Macht einengen. Während früher der Kaiser über Krieg und Frieden allein entscheiden konnte, soweit es sich um Verteidigungskriege handelte, ist heute die Befugnis dem Reichspräsidenten nicht gegeben. Allein der Reichstag entscheidet darüber, womit eine Einmischung der Parteien in außenpolitische Dinge möglich ist, die zuweilen von verhängnisvoller Bedeutung sein kann. Eine Unterordnung der Reichsregierung unter den Reichspräsidenten, wie sie früher beim Reichskanzler gegenüber dem Kaiser vorhanden war, besteht nicht. Vielmehr stehen sich beide Exekutivorgane formal gleichberechtigt gegenüber. Infolge des Gegenzeichnungserfordernisses ist aber eine Abhängigkeit des Reichspräsidenten von der Reichsregierung herbeigeführt, die ihm jeglichen Einfluß auf die Politik genommen hat, während früher der Kaiser durch sein freies Ernennungs- und Entlassungsrecht hinsichtlich des Reichskanzlers einen erheblichen Einfluß besaß. In bezug auf die Gesetzgebung ist die Macht des Reichspräsidenten gegenüber der des Kaisers erheblich erweitert worden, allerdings nur formal. Der Kaiser mußte nämlich, ob er wollte oder nicht, d a s als Reichsgesetz verkünden, was Bundesrat und Reichstag in übereinstimmenden Beschlüssen festgesetzt hatten. Obwohl aber heute nun trotz des Einspruchs des Reichsrates sehr wohl Gesetze vom Reichstag sanktioniert werden können, vermag gerade auch bezüglich derartiger Gesetze, wie überhaupt bei allen Gesetzen, der Reichspräsident einen Volksentscheid anzuordnen. Die materielle Ein-

engung durch das Gegenzeichnungserfordernis spielt hier keine Rolle. Auch in bezug auf die Auflösung des Parlaments ist, wie beim Volksentscheid, der Reichspräsident auf sein freies Ermessen angewiesen, während der Kaiser zur Auflösung des Reichstages der Zustimmung des Bundesrates bedurfte.

Vergleicht man nun die Präsidentschaft der Nordamerikanischen Union mit der Reichspräsidentschaft, so haben sie nur die Wahl durch das Volk gemein. Der amerikanische Präsident ist aber infolge der Wahl durch das Volk viel mächtiger als der Reichspräsident. Ueber Krieg und Frieden entscheidet zwar auch allein der Kongreß. Aber infolge der völligen Trennung der Gewalten, die sich darin äußert, daß der amerikanische Präsident wie auch seine Sekretäre nur ihm und dem Volk, nicht aber der Volksvertretung verantwortlich sind, ebenso dadurch, daß der Präsident bei der Ernennung der Beamten formal an die Zustimmung des Senats gebunden, bei der Entlassung jedoch vollkommen frei ist, vermag der amerikanische Präsident eine solche diplomatische Lage herbeizuführen, daß der Kongreß gewissermaßen zu einer Kriegserklärung gezwungen ist. Eine derartige Möglichkeit steht dem Reichspräsidenten keineswegs offen. Auch ist im Gegensatz zum Reichspräsidenten der Unionspräsident nicht an das unbedingte Gegenzeichnungserfordernis gebunden, was aber nicht so ins Gewicht fällt, da die parlamentarische Verantwortlichkeit nicht vorhanden ist. Somit treibt der amerikanische Präsident allein die Politik, die ihm beliebt. Das Parlament ist daran in keiner Weise beteiligt. Und darin liegt die überragende Stellung des amerikanischen Präsidenten. Ebensowenig kann natürlich der amerikanische Präsident das Parlament auflösen, weil eben absolute Trennung der Gewalten herrscht. Außerdem kann der Unionspräsident im Gegensatz zum Reichspräsidenten nicht abgesetzt werden, es sei denn, daß er infolge eines impeachment seines Amtes verlustig ginge.

Die größte Aehnlichkeit hat die Reichspräsidentschaft mit der Präsidentschaft der dritten Republik, wenn auch bei der Wahl ein Unterschied besteht. Im Gegensatz zum Reichspräsidenten, den das ganze Deutsche Volk wählt, wird der französische Präsident von den zur Nationalversammlung vereinigten Kammern gewählt; er ist also schon dadurch eine

Kreatur des Parlaments. Während nun eine Kriegserklärung wie auch ein Friedensschluß in Deutschland durch ein Gesetz, also durch den Reichstag erfolgen, erklärt in Frankreich der Präsident unter Zustimmung des Parlaments den Krieg. Auch schließt er den Frieden, wobei allerdings zur Ratifikation ein Gesetz erforderlich ist. Wie im Reich besteht auch in der dritten Republik das unbedingte Gegenzeichnungserfordernis, wodurch im Grunde beide Präsidentenstellungen gleich schwach sind, denn infolge der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister sind beide Präsidenten von der Regierung abhängig, die wiederum vom Parlament abhängt. Dem suspensiven Veto des französischen Präsidenten, das unter Gegenzeichnung des zuständigen Ministers bei den Kammern gegen ein Gesetz eingelegt wird, dürfte das Recht des Reichspräsidenten zum Volksentscheid entsprechen, der ja auch an die Gegenzeichnung gebunden ist. Durch das Gegenzeichnungserfordernis ist auch bei beiden Präsidenten die Auflösung des Parlaments illusorisch, obwohl hierbei der Reichspräsident formal freier gestellt ist, weil er nicht an die Zustimmung eines anderen Organs gebunden ist, denn der französische Präsident bedarf der Zustimmung des Senats. In Frankreich wird außerdem die Ausübung dieses verfassungsmäßigen Rechtes mit einem Staatsstreich identifiziert, so daß die Auflösungsbefugnis tatsächlich nur auf dem Papier steht. In Deutschland ist eine Auflösung gegen den Willen des Reichstages unmöglich.

In Großbritannien herrscht das parlamentarische System in seiner echten Form. Dort ist das Volk zum Schiedsrichteramt berufen, falls sich ein Konflikt zwischen dem Parlament und der Regierung ergibt. Da der König nur auf Anraten und unter Gegenzeichnung des Kabinetts handeln kann, so liegt seine Bedeutung auf einem ganz anderen Gebiet. Der britische König hat die große Rolle, den Zusammenhalt des Weltreiches innerlich und äußerlich zu wahren. Eine derartige Aufgabe kommt dem Reichspräsidenten für das Reich nicht zu. Ohne den König wäre das britische Reich längst zerfallen, nachdem den Dominien weitestgehend das self-government zugestanden worden ist. Der britische König ist Herr über Krieg und Frieden. Er erklärt den Krieg, er schließt den Frieden, allerdings unter Anraten und Gegenzeichnung des Kabinetts. Durch seine Kriegserklärung sind alle Domi-

nien im Kriegszustand, durch seinen Friedensschluß tritt auch der Frieden für die Dominien ein. Die Minister sind dem Parlament verantwortlich, sind aber durchaus nicht von ihm abhängig. Dies ist eine ungeschriebene Verfassungskonvention. Die Auflösung des Parlaments jedoch gehört derart zum britischen Verfassungs- und Staatsleben, daß sehr wohl eine Auflösung des Parlaments auch gegen den Willen der Gemeinen möglich ist. Der Leader der Oppositionspartei darf vom König bei dem Auftrag zur Kabinettsbildung nach den Verfassungskonventionen nicht übergangen werden. Fehlt jedoch ein solcher Leader, so ist der König in der Auswahl nicht beschränkt, höchstens insofern, als er ein Parlamentsmitglied ernennen muß, weil sich der Premierminister sonst im Parlament kein Gehör verschaffen könnte. So hat sich auf dem Boden des parlamentarischen Systems in Großbritannien die parlamentarische Kabinettsregierung entwickelt. Das Kabinett ist ein Ausschuß derjenigen staatserhaltenden Partei, die gerade im Parlament über die Mehrheit verfügt. Zur Zeit ist allerdings Großbritannien auch auf Koalitions- oder Blockregierungen, die in Deutschland die unerschütterliche Regel bilden, angewiesen. Dies ist aber nur ein Uebergangsstadium, bis die Liberalen von der Labour-Party aufgesaugt sind. Das Haus der Gemeinen repräsentiert im Gegensatz zu Deutschland in Wahrheit die Nation, weil sofort zur Auflösung und zu Neuwahlen geschritten wird, sobald sich das Unterhaus nicht mehr in seiner Zusammensetzung mit der Stimmung im Lande im Gleichklang befindet. Dies ist das parlamentarische System in seiner echten Form, das im übrigen nicht wie in Deutschland gesetzlich fixiert ist, sondern auf Konvention beruht.

Die Rechte des Reichspräsidenten überhaupt und die persönliche Rechtsstellung.

Faßt man nun das Ergebnis dieser vergleichenden Darstellung zusammen, so kommt man zu dem Schluß, daß zwar wesentliche Einrichtungen von den verschiedenen ausländischen Vorbildern hinsichtlich der Reichspräsidentschaft in die Reichsverfassung übernommen worden sind, daß aber der Endeffekt keineswegs den daran geknüpften Erwartungen entspricht. Die Schöpfer der Verfassung wollten alle Vorzüge der Vorbilder in der Verfassung vereinigen, um die Aus-

wüchse und Nachteile dadurch um so sicherer zu vermeiden. So übernahm man die Volkswahl aus der Union, um dem Reichspräsidenten eine größere Autorität dem Reichstag gegenüber zu verleihen. Man übernahm aus Frankreich das unbedingte Gegenzeichnungserfordernis und wollte dadurch das in Großbritannien herrschende parlamentarische System in seiner echten Form erreichen. Bei diesem Wollen ist es aber geblieben. Der Reichspräsident ist keineswegs Leiter der Politik, sondern lediglich eine Repräsentationsfigur. Dieses Zusammenflicken der Vorzüge der einzelnen ausländischen Verfassungen, die dem jeweiligen Volkscharakter angepaßt sind, konnte auch garnicht den gewünschten Erfolg zeitigen, denn „ohne die Beziehung auf ein ganz bestimmtes Volk sind „Republik", „Parlamentarismus", „Demokratie" bloße Redensarten". So ist es denn gekommen, daß man alle, aber auch alle Rechte des Reichspräsidenten von dem Gesichtspunkt der Schwäche und der Ohnmacht der Präsidentenstellung zu bewerten hat.

Die persönlichen Rechte und die Verantwortlichkeit des Präsidenten.

Schon bei den persönlichen Rechten zeigt sich dies deutlich. Während in Großbritannien wie in der Union das Gehalt (Zivilliste) des Staatshauptes unveränderlich ist, unterliegt in Deutschland das Gehalt des Reichspräsidenten der Möglichkeit einer jährlichen Veränderung durch den Reichstag; das bedeutet schon eine Abhängigkeit vom Parlament. Ebenso zeigt sich dieses Bild bei der Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten. Die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit hat bezüglich der übrigen Vorbilder, mit Ausnahme des britischen Königs, nichts besonderes aufzuweisen; ebenso ist die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Art. 59 RV. von den Vorbildern übernommen. Inwieweit dieselbe eine Abhängigkeit vom Reichstag, der als Anklagebehörde fungiert, darstellt, interessiert hier nicht. Die politische Verantwortlichkeit dagegen, von der der Reichspräsident nach dem Willen der Schöpfer der Verfassung eigentlich frei sein sollte, trägt deutlich die Züge der Abhängigkeit vom Reichstag. Diese politische Verantwortlichkeit stellt gegenüber den ausländischen Vorbildern etwas gänzlich Neues dar, denn sie gipfelt in einer völlig unmotivierten Absetzungsmöglichkeit

durch den Reichstag. Unmotiviert deshalb, weil der Antrag keiner Begründung bedarf. Mag auch das Referendum endgültig darüber entscheiden, so legt dennoch ein entsprechender Beschluß des Reichstages die gesamte Tätigkeit des Reichspräsidenten lahm, womit einer absoluten Parlamentsherrschaft Tür und Tor geöffnet ist, der durch den Absetzungsbeschluß einem ihm genehmen und willfährigen Reichskanzler zur Ausübung und Wahrnehmung der präsidentiellen Befugnisse verhelfen könnte. Somit bedeutet überhaupt die Möglichkeit eines Antrages auf Absetzung des Staatshauptes eine ungeheure Ueberlegenheit der Legislative über die Exekutive, die wohl selten einen schärferen Ausdruck gefunden hat.

Einfluß der Ministerverantwortlichkeit.

Weiterhin wird durch das unbedingte Gegenzeichnungserfordernis, wie bereits oben ausgeführt, der Reichspräsident in eine noch größere Reserve gedrängt. Dies ist der Einfluß, den die Ministerverantwortlichkeit auf die Rechtsstellung des Reichspräsidenten ausübt. Keine Anordnung oder Verfügung des Reichspräsidenten ist ohne Gegenzeichnung vollziehbar. Die Gültigkeit hängt unbedingt von der Gegenzeichnung ab. Dabei besitzt aber der Reichspräsident keinerlei Befehlsgewalt gegenüber der Reichsregierung oder einem einzelnen Minister oder gar dem Reichskanzler, so daß er die Gegenzeichnung durch einen Befehl erzwingen könnte. Damit ist der Reichspräsident auf den guten Willen der Minister angewiesen, falls er Anordnungen treffen will, die sich gegen den Reichstag richten. Dies bedeutet aber nichts anderes als eine völlige Abhängigkeit auch noch von der Reichsregierung. Mag auch die Gegenzeichnung die Verantwortung auf den zeichnenden Minister übergehen lassen, eine völlige Befreiung von der Verantwortlichkeit wird trotzdem nicht erreicht, weil der Reichstag jederzeit in der Lage ist, sowohl die staatsrechtliche wie auch die politische Verantwortlichkeit geltend zu machen. Und gerade solche Handlungen oder Anordnungen, die als Gegengewicht gegen die Macht des Reichstages gedacht sind, wie die Auflösung oder das Referendum, wodurch in wahrhafter Weise eine entscheidende Beeinflussung der Politik möglich wäre, sind auch gegenzeichnungspflichtig. Der Reichspräsident als Haupt der Exekutive befindet sich

also durch diese Verfassungsbestimmung in einer doppelten Abhängigkeit, unmittelbar in der der Reichsregierung, mittelbar in der des Reichstages, denn die Reichsregierung wiederum ist infolge des parlamentarischen Systems abhängig vom Reichstage. Vom Reichstage aber ist der Reichspräsident auch noch in der oben dargelegten Weise unmittelbar abhängig, womit der Reichspräsident lediglich auf seine verfassungsmäßigen Pflichten beschränkt ist, von seinen verfassungsmäßigen Rechten dagegen praktisch keinen Gebrauch zu machen vermag.

Die Regierungsrechte des Präsidenten.

Von diesem Gesichtspunkte der Ohnmacht und der Abhängigkeit sind auch die gesamten Regierungsrechte des Reichspräsidenten zu betrachten, ganz gleich, auf welchem Gebiet dieselben liegen. Am eklatantesten tritt dies bei der völkerrechtlichen Vertretung in die Erscheinung, denn hier sind die Rechte des Reichspräsidenten gegenüber allen Vorbildern und früheren Institutionen erheblich zugunsten des Reichstages eingeschränkt. Mögen gerade hier die Schöpfer der Verfassung dem amerikanischen Vorbilde am nächsten gekommen sein, so blieb dennoch die infolge der in der Union vorhandenen Gewaltentrennung bestehende Machtstellung des amerikanischen Präsidenten unberücksichtigt, so daß eine nur umso größere Ohnmacht der Reichspräsidentenstellung herbeigeführt wurde. Aehnliche Ohnmacht herrscht für den Reichspräsidenten auf allen anderen Gebieten seiner Regierungsrechte, mag es sich nun um das Offiziers- und Beamtenernennungs- und Entlassungsrecht, um den Oberbefehl über die Wehrmacht, um sein Begnadigungsrecht, um das Recht zur Reichsexekution oder gar um die reichsverfassungsmäßige Diktaturgewalt des Reichspräsidenten handeln. Ueberall dort, wo frühere Bindungen durch Einsetzung des freien Beliebens beseitigt erscheinen, besteht der Hemmschuh des Gegenzeichnungserfordernisses, wodurch das freie Belieben ausgeschaltet ist und die Abhängigkeit des Reichspräsidenten von der Reichsregierung erneut im größten Ausmaße klar wird. Dem wäre nicht so, wenn nicht zugleich auch die Verantwortlichkeit und damit die Abhängigkeit der Reichsregierung vom Reichstage vorhanden wäre.

Die Möglichkeiten der Regierungsbildung im Reich; das parlamentarische System.

Das hauptsächliche Regierungsrecht des Reichspräsidenten liegt in der Regierungsbildung und in der Ausübung derjenigen Rechte, die als Sicherung gegenüber der Machtstellung des Reichstages in die Verfassung eingebaut worden sind. Um ein reibungsloses Funktionieren des Parlamentarismus und damit der Regierungsbildung zu gewährleisten, müßte es für das Staatshaupt möglich sein, durch Neuwahlen eine Mehrheit in eine Minderheit zu verwandeln, wie es in Großbritannien der Fall zu sein pflegt. Dies ist aber infolge der Zerfahrenheit der deutschen Parteiverhältnisse unmöglich. Die Regierung ist im Reichstag immer auf sogenannte Koalitionsregierungen angewiesen, weil niemals eine einzige Partei oder wie zur Zeit in Großbritannien zwei Parteien über die Majorität im Parlament verfügen. Es müssen immer eine noch größere Zahl von Parteien zusammengeschlossen werden. Bisher hat sich jede der verschiedensten Kombinationen als etwas Unstätes erwiesen, so daß jede Koalition bei der geringsten Belastungsprobe auseinanderfiel. Denn die deutschen Parteien kämpfen nach wie vor um ihre Macht auf die Einwirkung zur Gestaltung der Staatsform, während in Großbritannien die verschiedenen Parteien die herrschende Staatsform als etwas Unumstößliches ansehen, an dem nicht gerüttelt werden darf, um das Wohl des Landes zu gewährleisten. In Deutschland hingegen finden sich häufig grundsätzlich in ihrer Weltanschauung entgegengesetzte Parteien zum Sturze einer gerade am Ruder befindlichen Regierung zusammen in der Hoffnung, durch eine andere Regierungskoalition vielleicht noch einen Ministerposten mehr zu erhalten und damit ihren Einfluß auf die Gestaltung der Staatsform zu erhöhen. Schon hieraus geht hervor, daß die verschiedenen Parteien das Leben einer jeden Regierung in der Hand haben. Dadurch ergibt sich aber auch, daß die Parteien es in der Hauptsache sind, die die Regierungsbildung maßgeblich beeinflussen. Der in Großbritannien die Ausnahme bildende Fall, der in Deutschland zur Regel geworden ist, daß der König als Staatshaupt in der Ernennung der Minister und des Premiers bei Fehlen eines anerkannten Leaders einer Partei völlig freie Hand erhält und so wahrhaftig als Bildner der Regierung

erscheint, ist trotz der Regel in Deutschland unmöglich, da eben nie eine Partei über die Mehrheit verfügt. Damit ist aber das parlamentarische System für Deutschland unfruchtbar, was auch schon Bismarck wußte, denn er sprach in seinen beiden Reichstagsreden vom 24. 1. 1882 und vom 15. 3. 1884 dem Parlament jede Eignung zur Regierung ab und wies auf das notwendig eintretende Chaos hin, das nur durch eine konstante Majorität im Parlament abgewendet werden könnte. Jedes Kabinett in Deutschland hat eine ungefähre Lebensdauer von sechs Monaten, denn in der kurzen Zeit von 1919 bis 1927 waren bereits fünfzehn Kabinette vorhanden. Dabei kamen verschiedentlich entgegengesetzte Auffassungen der Parteien zur Regierung, was natürlich eine Weiterentwicklung unmöglich machte.

Bildung des Kabinetts.

Die Bildung der Reichsregierung liegt nach der Verfassung dem Reichspräsidenten ob. Dabei ist der Reichspräsident aber nicht allein auf die Parlamentarier angewiesen, sondern er kann auch Nichtparlamentarier als sogenannte Fachminister ernennen. Diese müssen aber auch immer vom Vertrauen des Reichstages getragen sein. Aber bisher ist nur der Reichskanzler Cuno als Nichtparlamentarier berufen worden. Daraus ergibt sich, daß der Reichspräsident lediglich formal in seiner Entschließung bei der Kanzlerernennung frei ist, weil er materiell durch die Vorschrift des Art. 54 RV. gebunden ist. Denn nur solche Personen darf der Reichspräsident ernennen, von denen bekannt oder den Umständen nach anzunehmen ist, daß diese Personen auch tatsächlich dasVertrauen des Reichstages genießen werden. Die Reichsminister ernennt der Reichspräsident auf den Vorschlag des Reichskanzlers, der sich mit seinen Vorschlägen aber wieder innerhalb der Vorschrift des Art. 54 RV. halten muß, wenn er auch nicht gerade auf Parlamentarier beschränkt ist.

Das Zusammenwirken von Präsident und Kabinett.

Die Tätigkeit des Reichspräsidenten bei der Regierungsbildung ist somit eine rein formale, von einer Prärogative, wie sie in Großbritannien dem König zukommt, ist keineswegs die Rede. Es bietet sich demnach dasselbe Bild dar wie in Frankreich, wo auch Präsident und Kabinett vom Parlament abhängen, obwohl man gerade dieses System vermeiden

wollte, indem man die Reichspräsidentenwahl plebiszitär gestaltete. Eine weitere Einschränkung der Prärogative des Reichspräsidenten bedeuten dann auch die Bestimmungen über den Vorsitz in der Reichsregierung. Nur ehrenhalber als Staatshaupt aber ohne Stimmrecht präsidiert der Reichspräsident den Sitzungen der Reichsregierung, sofern er überhaupt an ihnen teilnimmt, was ganz in seinem Belieben steht. Und gerade wichtige Beschlüsse können im Schoße der Reichsregierung ohne seine beratende Stimme gefaßt werden. Der Reichspräsident entfernt sich also in dieser Hinsicht noch weiter von dem französischen Vorbild. Er tritt hinter der Reichsregierung zurück. Ebensowenig kann der Reichspräsident Reichskanzler oder Reichsminister aus freiem Antrieb entlassen, da eine Entlassung einer der Reichstagsmehrheit genehmen Person gegen den Willen des Reichstages ausgeschlossen ist. Wohl aber können die Mitglieder der Reichsregierung jederzeit aus freien Stücken vom Reichspräsidenten ihre Entlassung fordern, womit die lediglich repräsentative Tätigkeit des Reichspräsidenten noch deutlicher wird.

Präsident und Parlament.

Diese dem Reichspräsidenten zugewiesene repräsentative Rolle erhellt noch weiter aus seinen Beziehungen zum Reichstage. Berufung, Vertagung und Schließung sind überhaupt seinem Zuständigkeitsbereich entzogen, weil der Reichstag das Selbstversammlungsrecht besitzt, sonst hätte vielleicht seit Bestehen der Verfassung schon einmal eine Schließung der Session stattgefunden. Die Anordnung des Volksentscheides durch den Reichspräsidenten bedeutet keine Sicherheit gegen Allmacht und Willkür des Reichstages, weil auch hier die Gegenzeichnung erforderlich ist. Infolge dieser Bindung wird der Reichspräsident niemals einen Kanzler oder Minister finden, der zur Gegenzeichnung bereit wäre, wenn sich der Volksentscheid gegen den Reichstag richtet. Genau so ist es mit dem Recht zur Auflösung des Reichstages bestellt. Auch hier wird sich kein Minister zur Gegenzeichnung finden, um sich nicht unnötig einem Mißtrauensvotum auszusetzen, was ihn zur Demission zwingen würde. Praktisch ist damit das Auflösungsrecht illusorisch. Eine Auflösung kann immer nur mit dem Einverständnis des Reichstages stattfinden. Damit kann der Reichspräsident nicht das Volk zu

seinem Schiedsrichteramt aufrufen. Auch hier ist der Reichspräsident auf seine repräsentative Tätigkeit beschränkt.

Das Kampfkabinett.

Daß dies einen großen Mißstand bedeutet, ist durchaus einleuchtend. Dieser Mißstand ist aber nur eine Folge desjenigen parlamentarischen Systems, wie es in der Reichsverfassung festgelegt worden ist. Daraus ergibt sich aber auch, daß die Bildung eines sogenannten Kampfkabinetts, wie sie in Großbritannien möglich ist, in Deutschland ins Reich der Utopie gehört. Daraus, daß die Reichsminister während der Tagung jederzeit das Wort ergreifen können, will man die Möglichkeit ableiten, daß der Reichspräsident ein Minderheitskabinett berufen könnte, um mit ihm eine Auflösung des Reichstages durchführen zu können. Allerdings müßte dann der die Auflösung verkündende Kanzler den Reichstag derart überraschen, daß er keine Zeit mehr fände, der neuen Minderheitsregierung ein Mißtrauensvotum auszusprechen. Koellreutter bezeichnet dies mit Recht als Mätzchen, die man einer Verfassung weder unterstellen soll noch darf. Dies ergibt sich auch aus der Verfassung selbst. Es ist immer nur derjenige Reichskanzler, dessen Ernennung gültig vollzogen ist. Damit kann keinesfalls der neue Minderheitskanzler seine Ernennung, die Entlassung seines Amtsvorgängers und die Auflösung des Reichstages gegenzeichnen. Denn gültig ernannt ist immer nur derjenige, dessen Ernennung durch den vorhergehenden Reichskanzler gegengezeichnet wurde. Wer aber noch nicht Reichskanzler ist, kann auch nicht seine eigene Ernennung gültig gegenzeichnen. Ueberdies würde der Reichspräsident verfassungswidrig handeln, wollte er einen Kanzler ernennen, von dem von vornherein feststeht, daß er nicht das Vertrauen der Reichstagsmehrheit genießt.

Der Anteil des Reichspräsidenten an der Regierungsbildung; Auffassung im Schrifttum.

Die Auffassung im Schrifttum über den Anteil des Reichspräsidenten an der Regierungsbildung ist mannigfaltiger Art und wechselt von dem einen Extrem über einen mittleren Standpunkt zu dem anderen Extrem. Die eine Richtung betont die der Praxis entsprechende Tatsache, daß weder Reichskanzler noch Reichspräsident das Kabinett bil-

deten, sondern daß sich die Regierungsbildung durch Verhandlungen unter den Parteien vollzöge. Bei diesen Verhandlungen würden dann die Bedingungen über die Beteiligung an einer Regierungsmehrheit festgelegt, und schließlich präsentierten die Fraktionen bestimmte Personen für die einzelnen auf sie kontingentierten Ministerposten, so daß die „Ernennung" durch den Reichspräsidenten lediglich in der formellen Unterzeichnung der Bestallungen der ihm namhaft gemachten Personen bestünde. Der Reichspräsident könnte garnicht nach freier Entschließung handeln, sondern müßte vorher mit den Parteien verhandeln, um sich von ihnen einen Reichskanzler nominieren zu lassen. Es liege an den Deutschen Parteiverhältnissen, daß die Verfassungsentwicklung diesen unbeabsichtigten Weg gegangen sei. Und man muß sagen, daß die Verfassung selbst lediglich bestimmt, daß der Reichspräsident den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister ernennt und entläßt, und daß dieses Kabinett vom Vertrauen des Parlaments getragen sein muß. Der materielle Ausbau dieser Vorschrift sollte bewußt der Staatspraxis überlassen bleiben, die dann zu diesen gewohnheitsrechtlichen Normen gekommen ist. Daraus erhellt die Abhängigkeit des Reichspräsidenten von der Reichsregierung wie auch vom Reichstage, d. h. den Parteien. Daran wird auch nichts durch die plebiszitäre Wahl geändert, worauf wieder ein anderer Teil im Schrifttum besonderen Wert legt. Allerdings werde dieses größere Maß von Autorität wieder durch die Absetzungsmöglichkeit erschüttert und das politische Uebergewicht dadurch staatsrechtlich überkompensiert, daß die Befugnisse nur mit dem vom Parlament abhängigen Ministerium ausgeübt werden könnten. Der Reichspräsident habe zwar einen entscheidenden Einfluß auf die Regierungsbildung auszuüben, aber dies sei doch nur ein formelles Recht der Ernennung des Reichskanzlers. Könne der Reichspräsident keine Mehrheit für einen Kanzler und sein Programm finden, so müsse er neue Männer ernennen und den Reichstag auflösen, um an das Volk appellieren zu können. Das bedeutsame Recht der Auflösung des Reichstages sinke aber praktisch durch die parlamentarische Regierungsform zur Bedeutungslosigkeit herab. Und damit wäre Deutschland auf dem besten Wege, das „Widerliche und Depravierende" der

Kabinettsbildung in der französischen Kammer nachzuahmen. Aber selbst der andere extreme Teil des Schrifttums, der dem Reichspräsidenten eine ganz überragende Machtstellung zuweist, kommt nicht, wenn auch sehr versteckt angedeutet, um die Tatsache herum, daß der Reichspräsident in weitem Umfange den parlamentarischen Willen vollziehen zu helfen berufen sei. Daneben bliebe immer noch ein vom Parlament unabhängiger Kreis präsidialer Regierungsgewalt. Diese Richtung im Schrifttum bejaht natürlich auch die Möglichkeit zur Bildung eines Kampfkabinetts. Nach der Auflösung durch das Kampfkabinett könne der Zusammentritt des neuen Reichstages bis neunzig Tage nach der Auflösung hinausgeschoben werden. Dies entspricht aber schon deshalb nicht den Tatsachen, weil die Einberufung des neuen Reichstages seine eigene Angelegenheit, nicht aber die des Reichspräsidenten ist. Der Reichspräsident könne daher in der Zwischenzeit sogar unter Anordnung diktatorischer Ausnahmemaßnahmen die Regierung führen. Wir haben aber oben gesehen, daß der Reichspräsident wegen Verfassungswidrigkeit erst garnicht zur Regierung mit einem Kampfkabinett gelangen kann. Ueberdies könne der Reichspräsident formell mehrmals den Reichstag auflösen, so daß er nicht bloß eine Repräsentationsfigur sei und seine Macht durchaus noch nicht dort aufhöre, wo ihm die Gegenzeichnung versagt würde. Aber auch diese Richtung im Schrifttum kommt dazu zu betonen, daß es nach der Verfassung mehr Sache des Reichspräsidenten als des Reichstages sei, den Reichskanzler zu bestimmen, sofern eine Regierungsmehrheit auf Grund eindeutiger Wahlen nicht vorhanden sei; damit ist aber stillschweigend zugestanden, daß die Regierungsbildung eine Domäne des Reichstages, nicht aber des Reichspräsidenten sei, der nur in besonderen Fällen dazu berufen erscheint. Eine besondere Stärkung der Stellung des Reichspräsidenten bedeute es, daß ein gewisser Kreis der Regierungstätigkeit aus verschiedenen Gründen von der Gegenzeichnung ausgeschlossen sei, wozu in erster Linie die Unterlassungen gehörten. Als erstes Beispiel wird dann die Nichtaufhebung der nach Art. 48 RV. getroffenen Maßregeln durch den Reichspräsidenten entgegen dem Verlangen des Reichstages angeführt; daß der Reichspräsident in diesem Falle aber verfassungswidrig handelte, wird wohlweislich verschwiegen. Als weitere „Unterlassung" wird an-

geführt, daß der Reichspräsident einen Volksentscheid gegen vom Reichstag beschlossene Gesetze nicht anordnete. Gerade aber in der Anordnung, nicht aber in der Nichtanordnung eines derartigen Referendums sollte doch das Gegengewicht gegen den Reichstag in der Person des Reichspräsidenten wirksam werden. Die Anführung dieser Beispiele bedeutet nur eine Verschleierung der Tatsachen. Die bloße Repräsentationsrolle des Reichspräsidenten wird dadurch keinesfalls in ihr Gegenteil verkehrt.

Praktische Anwendung.

In der Staatspraxis erweist sich dann, daß die Richtung im Schrifttum den Tatsachen am nächsten kommt, die dem Reichspräsidenten eine nur untergeordnete Rolle im Staatsleben zuweist. Jedenfalls sind die fehlende Freiheit der politischen Entschließung infolge des Druckes der Feindmächte, die Parteizersplitterung, die durch den streng durchgeführten Proporz gegen den Willen des Schöpfers der Verfassung gefördert wurde, und die Ungewohnheit des Selbstregierens die Grundübel, die eine gedeihliche Entwicklung im Sinne der Weimarer Verfassung verhindert haben, wobei allerdings der Druck der Feindmächte die geringste Bedeutung haben dürfte. Eine klare Mehrheit ist im Reichstage nie vorhanden, kann es auch nicht sein, so daß nur mehr Koalitionsregierungen möglich sind. Dieser Zusammenschluß mehrerer Parteien zwecks Sicherung einer Mehrheit im Parlament bedingte und bedingt Verhandlungen unter den Parteien, die die Schaffung der unerläßlichen Voraussetzungen für die Regierungsbildung zum Ziele haben. Die Parteien nun sehen in dem Aushandeln des Anteils an den Ministersitzen ihre wesentlichste Aufgabe, wodurch bereits dem Rechte des Reichskanzlers und des Reichspräsidenten in weitem Umfange vorgegriffen wird. Aber nicht nur auf die Zahl der Kabinettsmitglieder beschränkt sich das Verhandeln unter den Parteien, sondern erstreckt sich sogar auf die einzelnen Personen und der durch sie zu besetzenden Ressorts. Geheimrat Cuno, der als Kanzler mit der Regierungsbildung beauftragt worden war, klagte über diese Einschränkung seiner Rechte in seinem bekannten Brief vom 18. 11. 1922 an den Reichspräsidenten. Die Abhängigkeit des Reichspräsidenten geht aus

diesem Brief noch besonders hervor, weil außerdem noch die Notwendigkeit zu persönlicher Fühlungnahme mit den Parteien durch den Reichspräsidenten zum Zwecke der Regierungsbildung eindeutig erhellt. Die Regierungsbildungen im Jahre 1928 und 1929 standen auch gänzlich unter diesem Unstern. Besonders kennzeichnend ist die Regierungsbildung im Jahre 1929. Nachdem nämlich die Zentrumspartei aus der Regierung ausgeschieden war, stellte sie die Zustimmung der Reichstagsfraktion zum Etatgesetz in Aussicht, falls ihr drei bestimmte Ministerstellen in der Reichsregierung zur Besetzung überlassen würden. Wenn sich auch dies „in Aussicht stellen" der Stimmen durchaus nicht mit Art. 21 Satz 2 RV. verträgt, vielmehr eine Verfassungsverletzung darstellt, so geht doch einhellig daraus hervor, daß infolgedessen die Zentrumspartei die ihr genehmen Personen in die Regierung brachte. Wenn nun diese drei Personen von dem damaligen Reichskanzler dem Reichspräsidenten zur Ministerernennung vorgeschlagen und denn auch vom Reichspräsidenten ernannt wurden, so ist damit zwar dem Art. 53 RV. Genüge geschehen, zugleich beweist aber diese Tatsache auch, daß der Reichskanzler in der freien Wahl seiner Mitarbeiter sehr behindert war. Reichspräsident und Reichskanzler bleibt demnach nur übrig, die Verteilung der Ministersitze, die bereits mit der Benennung bestimmter Personen und Ressorts verbunden wurde, als feststehendes Ergebnis und Bestandteil des notwendigen Koalitionsabkommens hinzunehmen.

Rückblickend kann man verschiedene Wandlungen bei der Methode der Regierungsbildung seit den zehn Jahren des Bestehens der Verfassung feststellen. Dabei sind einige charakteristische Perioden, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, zu unterscheiden. Die erste Periode umfaßt die sechs Regierungen von Scheidemann bis zum 2. Kabinett Wirth; hierbei macht das Kabinett Fehrenbach eine Ausnahme. In dieser Periode, die bis zum 22. 11. 1922 dauerte, ist es das Normale, daß die Regierung aus der sogenannten Weimarer Koalition, einer Mehrheitskoalition hervorgeht, die dann auch ohne weiteres vorhanden ist. Die anschließende zweite Periode umfaßt die Kabinette Cuno und Stresemann. Beide zogen möglichst viele Parteien zur Mitarbeit heran. Cuno erreichte die Mitarbeit auf dem Wege der Ueberparteilichkeit, indem

er ein sogenanntes Geschäftsministerium der bürgerlichen Arbeitsgemeinschaft mit einzelnen Fachministern bildete. Dieses Kabinett trat am 12. 8. 1923 zurück, weil der passive Widerstand an der Ruhr nun wiederum auf breitester Grundlage liquidiert werden sollte. Stresemann erreichte dies auf dem Wege über die sogenannte große Koalition. Aber dieses Kabinett trat bereits am 23. 11. 1923 zurück. Die nun folgende Periode steht unter dem Zeichen der Preisgabe des Mehrheitsprinzips, des theoretischen Grundgedankens des Parlamentarismus. Man bezeichnet sie als die Periode der Minderheitsregierung der Mitte. Sie sucht durch formlose Fühlung nach allen Seiten und durch gelegentliche Heranziehung außenstehender Kräfte die breite Basis einer vorläufig festen Mehrheit zu ersetzen. Drei Merkmale machen das Wesen der Minderheitsregierung aus: erstens Regierung der Mitte, zweitens Kabinett der Persönlichkeiten und endlich drittens überparteiliche Regierung. Die geringste Bedeutung hat das Merkmal der Regierung der Mitte. Eine größere Bedeutung hat der Begriff des Kabinetts der Persönlichkeiten, weil eine Minderheitsregierung es leichter als alle anderen Regierungen hat, geeignete Persönlichkeiten für jeden Ministerposten zu finden. Sie braucht nämlich dem Ehrgeiz und auch den materiellen Interessen vieler Parteien bei der Aemterbesetzung am wenigsten Rechnung zu tragen. Auch ist der Begriff der Ueberparteilichkeit von einiger Bedeutung, weil die Minderheitsregierung nicht von einer bestimmten Parlamentsmehrheit abhängig ist. Die Minderheitsregierung nimmt eine schiedsrichterliche Stellung zur Schlichtung von wirtschaftlichen und sozialen Interessengegensätzen ein. Allerdings hat sich die Auswirkung der Ueberparteilichkeit, wenn sie sich auch einen festen Platz in sämtlichen Zweigen des Staatslebens gesichert hat, lediglich auf die laufende Kleinarbeit in Gesetzgebung und Verwaltung beschränkt, woraus erhellt, daß es einer Minderheitsregierung in Deutschland noch mehr als anderen Regierungen an Autorität gebricht. Auch ist es der Ueberparteilichkeit infolgedessen nicht gelungen, in außenpolitischen Fragen das Deutsche Volk über alle Parteigegensätze hinweg unter überragenden Gesichtspunkten zusammenzufassen. Darin liegt dann die große Gefahr, daß eine Minderheitsregierung sich auf den Weg des geringsten Widerstandes unter Verzicht auf eine große Zielsetzung be-

gibt, womit dann das Schicksal des Volkes von der Resultante der Kräfte der anderen bestimmt wird.

Mag auch die Bildung der Minderheitsregierung am wenigstens dem Rechte des Reichspräsidenten Abbruch tun, dennoch bleibt der Reichspräsident auch bei ihr nach der Kanzler- und Ministerernennung von der Reichsregierung und damit vom Reichstag, also von den Parteien abhängig. Es ist nicht zu verkennen, daß der jetzige Reichspräsident v. Hindenburg durch mehrmaliges persönliches Eingreifen die Regierungsbildung in maßgeblicher Weise beeinflußt hat, er konnte dies jedoch nur aus dem Grunde, weil die Parteien selbst nicht mehr weiter wußten und sich infolgedessen den Vorschlägen des Reichspräsidenten willig beugten und damit der Autorität Rechnung trugen, die die Persönlichkeit Hindenburgs im Volke besitzt. Diese Periode der Minderheitsregierungen erfuhr erstmalig eine Unterbrechung durch die am 30. 1. 1927 gebildete Regierung Marx, die sich wieder auf eine Mehrheit im Reichstage stützte. Nach der Auflösung des Reichstages im Jahre 1928 wurde endlich nach vielen vergeblichen Bemühungen zu einer Mehrheitsregierung auf Grund der Weimarer Koalition oder auch der großen Koalition, zu denen die Parteien aber keinerlei Lust verspürten, wiederum ein Kabinett der Persönlichkeiten gebildet, das jedoch bei der ersten Belastungsprobe wieder auseinanderbarst. Nachdem die Regierungskrise dann wieder monatelang gedauert hatte, wurde lediglich zur Verabschiedung des Reichshaushaltsgesetzes wiederum eine Regierung unter ganz besonderem Druck der Parteien, namentlich des Zentrums, gebildet.

Brief Eberts.

Schlaglichtartig erhellen einige Briefe des Reichspräsidenten und die Stellungnahme zur Besetzung eines Vizekanzlerpostens den vergeblichen Kampf und die Bemühungen, gegen die Allmacht der Parteien vorzugehen. Der Endeffekt ist aber immer derselbe: jedes Mal blieben die Parteien Sieger. Zuerst wäre der Brief Eberts zu erwähnen, den er zu Beginn der Periode der Minderheitsregierungen an den Führer der Oppositionspartei schrieb. Dieser Führer hatte an den Reichspräsidenten das Ansinnen gerichtet, nach parlamentarischem Brauch den Führer der Oppositionspartei mit

der Regierungsbildung zu beauftragen. Dieser Standpunkt war dadurch gerechtfertigt, daß gerade der Wesenskern des parlamentarischen Systems dem britischen Vorbild entnommen war, wo doch der König den Leader der Oppositionspartei bei der Regierungsbildung nicht übergehen darf. Berücksichtigt man aber die Deutschen Parteiverhältnisse, infolge deren nicht nur eine, sondern mehrere Oppositionsparteien vorhanden sind, so ist es einleuchtend, daß ein anderer Weg beschritten werden mußte. Dies hatte der Führer der deutschnationalen Volkspartei, der damals zahlenmäßig stärksten Oppositionspartei und Partei überhaupt, nicht bedacht. Und der Reichspräsident betonte denn auch in seinem Anwortschreiben, daß er zwar verschiedene Versuche zur Bildung einer anderen Regierung unternommen habe, die aber zu keinem greifbaren Ergebnis geführt hätten. Da sich eine Mehrheit nicht ergeben habe, hätte er die Minderheitsregierung gebildet. Wenn der Reichspräsident vorher noch in seinem Brief erwähnte, die Verfassung habe ihm die Entschließungsfreiheit bei der Regierungsbildung zugewiesen, so widerspricht die Praxis, zugleich aber auch ein späterer Satz desselben Briefes dieser Auffassung des Reichspräsidenten, denn er erwähnt, daß er einer bestimmten Partei zwei wichtige Ressorts angeboten hätte, um sie zur Mitarbeit zu bewegen. Daraus ergibt sich also die Notwendigkeit zur Verhandlung mit den Parteien für den Reichspräsidenten.

Brief Hindenburgs.

Der Brief Hindenburgs, der in sehr deutlicher Sprache gehalten war, hat den Parteien aber nur aus ihrer Verlegenheit und in ihrer Ratlosigkeit geholfen, wenn er von einer Mehrheitsregierung sprach und sogar dem Reichskanzler noch Richtlinien mit auf den Weg gab. Trotzdem ergibt sich auch aus ihm, daß der Reichspräsident gehalten ist, vor der Regierungsbildung mit den Parteiführern zu verhandeln. Auch die mitgegebenen Richtlinien sind nicht etwa gleichbedeutend mit einer Erhöhung der Macht des Reichspräsidenten. Denn wenn sich die Parteien mit den vorgeschlagenen Richtlinien einverstanden erklärten, so lag doch dieses Einverständnis im freien Willen der Parteien. Der Reichspräsident hatte den Parteien mit seinem Vorschlage gleichsam die Arbeit abgenommen. Hätten aber diese Richtlinien nicht dem Geschmack

der Parteien entsprochen, so hätte weder der Reichspräsident noch irgend eine andere Macht es vermocht, die Parteien zu ihrem Einverständnis zu bringen.

Hindenburg und das Amt des Vizekanzlers.

Nach einer Stärkung der Stellung des Reichspräsidenten sieht zunächst die Stellungnahme Hindenburgs zu dem Amt des Vizekanzlers aus. Es würde hier zu weit führen, Licht auf das Dunkel der damaligen Verhandlungen zu werfen. Es genügt festzustellen, daß Vorschläge, Gegenvorschläge, dagegen wiederum Vorschläge und Gegenvorschläge gemacht wurden. Schließlich verzichteten die Parteien resigniert auf die ständige Einrichtung des Vizekanzlerpostens. Dies lag aber keineswegs an der ablehnenden Stellungnahme des Reichspräsidenten zu dieser Frage, sondern lediglich an der Rivalität der Parteien, die gerade auf diesen Posten ihr besonderes Augenmerk gerichtet hatten. Wenn daher der Reichspräsident hier zunächst als Sieger erscheint, so ist er es dennoch nur scheinbar, denn seine Bemühungen zur Regierungsbildung auf tragfähiger Mehrheit scheiterten vollkommen, so daß letztens der Reichstag und damit die Parteien in Wahrheit die Sieger in diesem Streite waren.

Zusammenfassung.

Betrachtet man nun die im Schrifttum vertretenen Auffassungen über den Anteil des Reichspräsidenten an der Regierungsbildung im Reich und vergleicht sie mit den aus der bisherigen Staatspraxis gewonnenen Eindrücken, so kommt man zu dem Ergebnis, daß dem Reichspräsidenten tatsächlich nur eine untergeordnete Rolle bei der Regierungsbildung zukommt. Allein die Parteien sind es, die für die Regierungsbildung in ausschlaggebender Weise Bedeutung haben. Weder der Reichspräsident noch der Reichskanzler können die ihnen von der Verfassung zugedachte und vorgeschriebene Tätigkeit voll entfalten. Sie sind auf die formelle Anwendung der Verfassungsrechtssätze beschränkt. Bedingt ist dies durch die parlamentarische Regierungsform und durch die Umwandlung, die sie bei den Deutschen Parteiverhältnissen erfahren hat.

Die laufenden Verschiebungen in der Gewaltenteilung.

Eine kurze Betrachtung über die Gewaltenteilung, wie sie als Voraussetzung für den Rechtsstaat unerläßlich ist, führt zu dem Ergebnis, daß in der Demokratie die ganz natürliche Tendenz besteht, durch die Gewaltenvereinigung im Parlament die Gewaltentrennung zu ersetzen. Natürlich deshalb, weil in der Demokratie alle Gewalten denselben Ursprung, nämlich den Volkswillen haben. Dennoch muß die Gewaltenteilung nach außen hin der Rechtsstaatsidee wegen in die Erscheinung treten, obwohl die Demokratie mit der Rechtsstaatsidee in direktem Widerspruch steht. Naturgemäß kann das Parlament als gesetzgebende Instanz seine Funktionen dem Heer und der Verwaltung gegenüber verhältnismäßig leicht ausdehnen, da beide von ihm abhängig sind. Der Rechtsprechung gegenüber hat es das Parlament keineswegs so leicht, seine Machtgelüste zu verwirklichen, denn der Richter ist nur dem Gesetz und seinem Gewissen unterworfen, befindet sich also nicht in Abhängigkeit vom Parlament.

Richterliches Prüfungsrecht.

Dies führt zu einer Untersuchung über das richterliche Prüfungsrecht. Da aber weder Reichstag, noch Reichspräsident, noch Reichsregierung als Beteiligte und vom Beteiligten abhängige Organe zum Schutze der Verfassung berufen erscheinen, so bleibt allein der Richter übrig, der die völlige Objektivität für sich in Anspruch nehmen kann. Allein der Richter bietet in einer parlamentarisch-demokratischen Republik die einzige Gewähr, als Bollwerk gegen jeden Parlamentsabsolutismus zu fungieren. Die Reichsverfassung hat die Frage weder bejaht noch verneint. Und da obendrein die Unionsverfassung, die der Weimarer Verfassung zum Vorbild diente, den Gerichten ausdrücklich das Recht zuerkennt, die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen, sie notfalls bei Vorliegen der Verfassungswidrigkeit durch Nichtanwendung außer Kraft zu setzen, so muß man auch für Deutschland zu einer Bejahung des richterlichen Prüfungsrechtes in beinahe jeder Hinsicht kommen, zumal dieser Grundsatz für Verordnungen allgemein anerkannt ist.

Schluß.

Aus alledem geht hervor, daß die Stellung des Reichspräsidenten nicht die ist, die sie nach dem Willen des Schöpfers der Verfassung sein sollte. Eine Stärkung könnte nur auf dem Wege über die Aufhebung des art. 54 RV. oder auch die teilweise Aufhebung des art. 50 RV. erreicht werden. Erst dann könnte der Reichspräsident seine ihm zugedachte Rolle als verantwortlicher Leiter der Politik ausfüllen. Erst dadurch wäre der Rechtsstaatsidee mit der Gewaltenteilung unter besonderer Berücksichtigung aller Deutschen Eigenarten Rechnung getragen.

Lebenslauf.

Ich, Julius Wilhelm Wolfgang Huwe, wurde am 5. Dezember 1898 zu Bad Sachsa (Südharz) als Sohn des damaligen Oberlehrers, jetzigen Studienrates a. D. Professors Hermann Huwe und seiner Ehefrau Emilie, geb. Ruthe, geboren. Zu Michaelis 1904 wurde ich in die Vorschule des damaligen Realprogymnasiums, jetzigen Jahn-Realgymnasiums zu Berlin-Lichtenberg eingeschult, das ich bis zur Quarta im Oktober 1910 absolvierte. Michaelis 1910 kam ich in die Untertertia des Berlinischen Gymnasiums zum Grauen Kloster, von wo aus ich von der Untersekunda im November 1914 in die Untersekunda des Preußischen Kadettenkorps übertrat. Im Dezember 1915 machte ich das Fähnrichsexamen vor der Ober-Militär-Prüfungskommission und wurde am 29. März 1916 in das Heer eingestellt. Von da ab machte ich, nachdem ich im September 1916 zum Leutnant befördert war, den ganzen Krieg bis beinahe zum Schluß mit, wo ich am 30. September 1918 zum zweiten Male verwundet wurde. Mit dieser Verwundung lag ich bis zum Februar 1920 im Lazarett und wurde dann auf Grund meiner Kriegsdienstbeschädigung als feld- und garnisondienstunfähig verabschiedet.

Während meiner Lazarettzeit konnte ich zwei Semester Jura belegen, bis ich wegen verschiedener Operationen bei Geh.-Rat Bier eine Unterbrechung eintreten lassen mußte. Nach verschiedenen Kuren in Bad Oeynhausen und, nachdem meine Tätigkeit erst als Adjutant, später als Abteilungsleiter auf der Abwickelungsstelle meines Regiments beendet war, studierte ich ab Oktober 1920 als Bauingenieur auf der Technischen Hochschule zu Berlin-Charlottenburg. Im Frühjahr 1921 war ich dann beim Selbstschutz in Oberschlesien. Ab Oktober 1921 studierte ich dann Jura.

Infolge wirtschaftlicher Verhältnisse mußte ich dann das Studium verschiedentlich unterbrechen, ging von Berlin nach Jena, von dort wieder ein Semester nach Berlin und schließlich nach Breslau, wo ich dann am 28. Februar 1930 das juristische Doktorexamen ablegte.